

Спеціалізованій вченій раді Д 64.051.28
Харківського національного університету
імені В. Н. Каразіна,
61022, м. Харків, майдан Свободи, 6

ВІДГУК

**офіційного опонента, доктора юридичних наук, професора
Завальної Жанни Вікторівни на дисертацію
Вітвіцького Сергія Сергійовича «Контроль як гарантія законності
діяльності публічної адміністрації», поданої на здобуття наукового
ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 –
адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право**

Актуальність теми дослідження. Необхідною умовою реалізації політичних, соціально-економічних та інших перетворень в Україні є поступове приведення державного управління до рівня європейських стандартів, забезпечення єдиного злагодженого механізму діяльності всіх органів влади, їх взаємодії з громадськістю. Контроль є однією із головних функцій державного управління та суб'єктів громадянського суспільства, який нині зазнає суттєвих змін.

Незважаючи на значну кількість контрольних органів та служб, нинішня система державного контролю не є досконалою та характеризується слабкістю теоретичної та методичної бази, а також недоліками в організації контрольного процесу. Разом із тим, державний контроль відіграє визначальну роль у забезпеченні стабільності функціонування суспільства.

У ході демократизації суспільства все більшого значення набуває громадський контроль, що є необхідною умовою дієвого функціонування будь-якої держави. Громадський контроль є властивістю громадянського суспільства і виступає в якості однієї з його основних функцій. За допомогою здійснення громадського контролю формуються стандарти правомірної діяльності як самого суспільства, так і окремих його індивідів, груп та інститутів. Громадський контроль нині представляється обов'язковою

умовою ефективної владної діяльності у зв'язку з наступними причинами: 1) цілком делегувати контроль за функціонуванням одних державних органів іншим державним органам означає ставити державу в ситуацію самоперевірки, здатної створити, а у більшості випадків продовжувати «кругову поруку» та інші корупційні прояви; 2) існує низка «закритих» або «напівзакритих» організацій і систем, наприклад, пенітенціарна система, армія, різні спецслужби, сфери охорони здоров'я, освіти тощо, інформація про які, або взагалі відсутня, або доступна вузькому колу осіб. У разі відсутності громадського контролю у вказаних сферах, їх проблеми можуть бути тривалий час приховані від громадськості та суттєво поглиблюватися; 3) у держави не завжди вистачає кадрових ресурсів для організації повноцінного контролю в окремих сферах.

Отже, органічна взаємодія державного контролю та громадського контролю є необхідною умовою формування демократичної, правової держави в Україні. Державний контроль та громадський контроль визначаються взаємодоповнюваністю і взаємопов'язаністю.

Одержані результати становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес, і можуть бути використані для подальшої розробки адміністративно-правових та прикладних проблем контролю діяльності публічної адміністрації.

З урахуванням цього, дисертаційна робота Вітвіцького С.С. має актуальний характер та визначається своєчасністю.

Достовірність та об'єктивність наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації забезпечується:

– джерельною базою дослідження: праці вітчизняних та зарубіжних учених, які належать до різних наукових напрямів і шкіл.

Нормативним підґрунтям роботи є Конституція України, закони та підзаконні нормативно-правові акти України, рішення Конституційного Суду України, рішення Європейського Суду з прав людини, законодавство зарубіжних держав, норми якого регулюють відносини у сфері контролю.

Інформаційну та емпіричну базу дослідження становлять практика застосування законодавства щодо діяльності суб'єктів контролю законності діяльності публічної адміністрації, а також дані Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України, органів прокуратури, Державної служби статистики та інших державних органів влади; аналіз політичної, правової, управлінської тощо публіцистики, довідкових видань, статистичних матеріалів, фактологічних матеріалів у сфері контролю діяльності публічної адміністрації;

– застосуванням сучасних методів правових досліджень – системою філософських, загальнонаукових, спеціальних та власних методів правознавства наукового пізнання, а саме: діалектичний метод, синергетичний, комунікативний, антропологічний, аксіологічний підходи, історичний, логіко-семантичний, порівняльно-правовий методи, метод міждисциплінарного аналізу, метод аналогії, методи моделювання та прогнозування тощо.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у тому, що вперше в українській адміністративно-правовій науці проведено комплексне дослідження сучасної проблеми контролю як гарантії діяльності публічної адміністрації, вирішення якої пов'язане із функціонуванням дієвих гарантій демократичних перетворень в Україні, що зумовлює формування розвинених, автономних систем державного і громадського контролю як елементів єдиної контрольної системи.

Результати дослідження з різним ступенем новизни містяться у кожному підрозділі дисертаційної роботи.

Зміст дисертації у цілому характеризується високим теоретичним і науково-методологічним рівнями вирішення поставлених завдань. Чітко виражений теоретичний підхід, вдало розроблені дефініції, класифікації та критерії, етапи дозволили автору аргументовано визначити власну позицію щодо низки дискусій у сфері контролю діяльності публічної адміністрації.

У Розділі 1 «Формування та розвиток наукових поглядів щодо сутності і змісту контролю діяльності публічної адміністрації» розкривається поняття та сутність методології дослідження контролю діяльності публічної адміністрації, охарактеризовано наукові погляди відносно сутності і змісту контролю та суміжних категорій, з позицій онтологічного та гносеологічного підходів визначено сутність і зміст державного контролю та громадського контролю.

Заслуговує на увагу систематизація авторських розробок у сфері вивчення контролю, які умовно розділено на чотири групи. У першу групу досліджень віднесено роботи щодо вивчення контролю як соціального інституту; до другої групи робіт – дослідження щодо ретроспективи та функціонування контрольних органів, їх впливу на підконтрольні об'єкти, змісту і характеру контролю; третю групу досліджень складають наукові роботи, в яких зазначено про превентивну спрямованість контролю або здійснення його з правоприпинювальною метою відносно протиправної діяльності; у четверту групу віднесені роботи, в яких контроль визначається як багатогранне поняття, одним із аспектів якого є його визначення з позицій забезпечення дисципліни і законності (с. 57-58 дис.).

Суттєве практичне значення має вивчення взаємозв'язку контролю та нагляду; автором вказано про доцільність їх розмежування, проте поєднання в єдиній діяльності – контрольно-наглядовій. Дисертантом конкретизовано, що зміст категорії «контроль» ширший за термін «нагляд», оскільки він включає можливість не тільки наглядати. Контроль охоплює будь-які аспекти діяльності, включаючи перевірку доцільності її здійснення. Нагляд не вирішує всього комплексу поставлених перед контрольною функцією завдань. Нагляд виступає як «пасивна» діяльність, а контроль – «активна», зважаючи на наявність чи відсутність правової можливості втручатися в оперативну діяльність підконтрольного (піднаглядного) суб'єкта, констатує здобувач (с. 58-63 дис.).

Розділ 2 «Теоретико-методологічні засади контролю діяльності публічної адміністрації» присвячено дослідженню етимології, генезису та змісту контролю діяльності публічної адміністрації як об'єкту наукового аналізу, визначаються поняття, особливості, історична ретроспектива принципів контролю діяльності публічної адміністрації.

Важливим є сформульоване положення щодо тлумачення терміну «принципи контролю діяльності публічної адміністрації» – це ключові положення, висхідні засади функціонування та розвитку контролю, об'єктом якого є діяльність публічної адміністрації, що забезпечують його результативність. Автором запропоновано встановити єдині (загальні) принципи контролю за законністю діяльності публічної адміністрації: верховенство права; законність; заборону делегування функції контролю; предметну визначеність; гласність; незалежність суб'єктів контролю від будь-якого впливу; забезпечення та охорону інтересів особи і держави (с. 146-155 дис.).

У Розділі 3 «Суб'єкти контролю діяльності публічної адміністрації» надається комплексна характеристика суб'єктів контролю законності діяльності публічної адміністрації, проведена їх класифікація та досліджені особливості правового статусу, розроблена уніфікована процедура контролю діяльності публічної адміністрації.

Серед важливих здобутків дисертації у теоретичному аспекті є визначення суб'єктом контролю діяльності публічної адміністрації суб'єкта правовідносин, реалізація статусу якого відбувається у межах адміністративно-правових відносин щодо контролю у цій сфері. Дисертантом обґрунтовано індивідуалізацію відповідних контрольних правовідносин за суб'єктами, які мають вольові якості, а саме – посадовими особами, громадянами як учасниками відносин у сфері громадського контролю діяльності публічної адміністрації. Здобувачем визначено, що у разі формування підходу, за яким, хоча і відбувається індивідуалізація за суб'єктами, проте такий суб'єкт розглядається як правова абстракція, з

одного боку, і матеріальний суб'єкт – з іншого, то зазначено про певний державний орган чи громадську організацію як учасника контрольних правовідносин (с. 183-199 дис.).

У Розділі 4 «Науково-практична основа вдосконалення контролю за законністю діяльності публічної адміністрації» досліджено основні сучасні форми громадського та державного контролю діяльності публічної адміністрації, визначені перспективи їх розвитку та способи інституціоналізації.

Науковою новизною відрізняється сформульоване поняття громадської експертизи як форми громадського контролю, що полягає в дослідженні експертами за ініціативи інститутів громадянського суспільства діяльності, запланованих та наявних результатів діяльності органів державної влади, в тому числі – публічної адміністрації, з метою вироблення експертних висновків про її відповідність чинному законодавству та суспільним інтересам; конкретизація мети громадської експертизи: забезпечення та реалізація прав та законних інтересів суспільства чи окремих громадян при розробці та прийнятті проектів нормативно-правових актів, при підготовці та виконанні рішень органів державної влади; встановлення значущих фактів (наслідки від прийняття проекту нормативно-правового акта, діяльності) для підготовки обґрунтованих висновків щодо об'єктів експертизи, спрямованих на усунення недоліків та невідповідності чинному законодавству; визначення поняття державної експертизи – це форма державного контролю, що полягає в експертному дослідженні, аналізі, оцінці, що здійснюється фахівцем або групою фахівців (потребує використання спеціальних знань) за ініціативи державних органів, їх посадових осіб, об'єктом якого виступає чинне законодавство, проекти законів та інших нормативно-правових актів або стан проведення державної політики в певній галузі з метою встановлення значущих фактів для підготовки обґрунтованих висновків, що будуть використані при прийнятті управлінських рішень та її ознак (підрозділ 4.1 дис.).

Важливе практичне значення для подальшого удосконалення нормативно-правової бази у сфері контрольної діяльності є сформульоване здобувачем поняття «публічні слухання» – форма громадського контролю, офіційною консультативною процедурою, яка передбачає обговорення інститутами громадянського суспільства і органами центральної виконавчої влади питань реалізації політичних заходів, планів, програм і застосування правових документів, які носять суперечливий характер, зачіпають інтереси суспільства з метою вироблення спільних висновків щодо ефективного вирішення управлінських проблем (с. 309-318 дис.) тощо.

Наукове та практичне значення рецензованої роботи полягає у тому, що сформульовані у ній пропозиції та висновки можуть бути використані: у науково-дослідній роботі – для подальшого дослідження контролю діяльності публічної адміністрації та удосконалення механізму його реалізації у сучасних умовах демократичного розвитку; у правозастосовній сфері – як теоретичний матеріал для визначення загальних закономірностей при підготовці і прийнятті нормативно-правових актів, що регулюють контрольну діяльність у цілому та контроль діяльності публічної адміністрації зокрема; у практичній діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, зокрема під час реалізації ними контрольної функції; у навчально-методичному процесі – при розробці навчальних програм та методичних рекомендацій, при підготовці підручників, навчальних посібників, а також при викладанні навчальних дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративна відповідальність», «Теорія та практика правозастосування», «Теоретико-прикладні проблеми державного управління» та ін. Отримані результати дослідження використовують у навчальному процесі Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ.

Повнота викладення матеріалів у публікаціях положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації. Основні теоретичні положення і висновки дослідження відображено у п'ятдесяти восьми

наукових роботах, серед яких одна монографія, двадцять статей у фахових виданнях з юридичних наук, чотири з яких – у наукових виданнях зарубіжних країн, тридцять сім тез доповідей на науково-практичних конференціях та семінарах.

Ознайомлення з текстом дисертації та опублікованими роботами здобувача, надає можливість констатувати, що логічно побудований зміст дисертаційної роботи дозволив автору послідовно та науково обґрунтовано досягти мети та вирішити завдання, які були поставлені на початку дослідження.

Дисертаційну роботу та автореферат оформлено згідно встановлених чинним законодавством вимог.

Зміст автореферату та основні положення дисертації є ідентичними.

Дискусійні положення та зауваження до дисертації. Однак, необхідно звернути увагу на те, що репрезентована дисертація, як і інші подібні роботи, не позбавлена певних недоліків, особливо враховуючи комплексність та масштабність дослідження. Деякі із сформульованих висновків, пропозицій та рекомендацій є дискусійними, або такими, що потребують додаткового пояснення, зокрема:

1. Результативний контроль діяльності публічної адміністрації в умовах демократизації державно-громадських відносин забезпечується, першочергово, ефективною взаємодією його основних суб'єктів – держави та громадськості. Разом із тим, у процесі такої взаємодії закономірно виникають конфліктні ситуації з різних причин (протилежно спрямовані мотиви або судження суб'єктів, стан протиборства між ними тощо). Конфлікт є зіткненням протиріч, що виникають у процесі взаємодії опонентів, полягає у протидії суб'єктів конфлікту і супроводжується негативними емоціями та наслідками. Однак, як наголошують науковці та практики, конфлікт в окремих випадках має й позитивні аспекти.

На Вашу думку, чи може мати конфлікт позитивні наслідки для взаємодії суб'єктів контролю діяльності публічної адміністрації? Доречно

було б розкрити причини виникнення конфліктів та механізм їх подолання між вказаними суб'єктами.

2. Складні та суперечливі політичні процеси, що розвиваються у нашій державі, ставлять низку завдань, в першу чергу пов'язаних з осмисленням умов і чинників, які сприяють або перешкоджають демократизації політичної системи, підвищенню ефективності функціонування інститутів громадянського суспільства, впровадженню транспарентних форм і механізмів взаємодії влади та громадськості. Як свідчать вітчизняний досвід модернізаційних перетворень та політичні реформи у різних регіонах світу, одним із основних чинників, що визначає специфіку політичного процесу, виступає рівень корупції, а також ефективність національних моделей контролю в антикорупційній сфері, спрямованих на реалізацію та захист прав й інтересів громадян, соціальних груп і суспільства у цілому.

Значних результатів у зниженні рівня корупції досягли країни, які активно використовують форми та методи державного та громадського контролю, поряд із проведенням адміністративної реформи та впровадженням новітніх технологій комунікації у системі державного управління, зокрема, «електронної держави» як одного із механізмів демократизації суспільства і подолання корупції.

У цьому зв'язку існує потреба конкретизувати та обґрунтувати ефективність державного і громадського контролю у сфері антикорупційної політики, визначити їх найбільш дієві форми у цій сфері.

3. Автором конкретизовано, що принципи державної та громадської експертної діяльності не передбачені законодавством та запропоновано виділити такі: правомірності; гласності; компетентності суб'єктів проведення експертизи; незалежності учасників; вільної ініціативи; використання наукових методів аналізу; об'єктивності експертних висновків; відповідальності експертів (с. 291-293, 349-350 дис.).

Якою є Ваша думка щодо можливості включення принципів верховенства права та законності до вказаної системи принципів, та як між

собою співвідноситимуться ці принципи у здійсненні державної та громадської експертизи?

4. Існуюча система вітчизняного законодавства у сфері контрольної діяльності влади та громадськості має досить розгалужений характер та представлена, як правило, лише підзаконними нормативно-правовими актами. У дисертації автором з метою вирішення практичних проблем контрольної діяльності в Україні, удосконалення механізму державного управління, забезпечення принципів правової держави підтримується думка щодо доцільності розробки і прийняття Закону «Про контрольну діяльність в Україні» (с. 265, 269 дис.). Вважаємо, що це матиме загалом позитивний вплив на розвиток контрольної діяльності в Україні, однак відсутність єдиної державної програми (концепції) з цього питання, що містила б комплекс взаємопов'язаних завдань і заходів, спрямованих на розв'язання найважливіших проблем у сфері контролю, узгодженість строків їх виконання, ресурсне забезпечення, склад виконавців та відповідальних осіб тощо, не забезпечить повноцінної та всебічної реалізації державного та громадського контролю у нашій державі.

5. Структурне та функціональне реформування політико-адміністративних інститутів України на сучасному етапі характеризується підвищеним інтересом до проблем визначення місця низки державних органів у системі органів державної влади та місця контрольної влади у системі поділу влади.

Концепт контрольної влади почав формуватися лише у другій половині ХХ ст. Приклад теоретичного обґрунтування ідеї самостійної контрольної гілки влади відображено у працях О. Ейхельмана та ін. На сучасному етапі, як правило, законодавці більшості країн світу у своїх конституціях регламентують здійснення державної влади на засадах її поділу на законодавчу, судову та виконавчу, що носить часто суперечливий характер.

Автором, відповідно до теми дисертації, підготовлено декілька публікацій з цієї проблематики. Тож можливо було б надати характеристику

та визначити доцільність і необхідність створення контрольної гілки влади, особливо у нинішніх умовах адміністративних перетворень та конституційної модернізації в Україні.

Висловлені зауваження, першочергово, визначають складність обраної автором теми та не мають істотного впливу на загальну позитивну оцінку дисертаційної роботи Вітвіцького Сергія Сергійовича, що має самостійний та творчий характер, наукову новизну й практичну цінність.

Загальний висновок. Усе викладене вище надає підстави стверджувати, що дисертація Вітвіцького Сергія Сергійовича на тему «Контроль як гарантія законності діяльності публічної адміністрації» виконана на належному науково-теоретичному рівні, в якій отримано нові обґрунтовані результати, що вирішують конкретну наукову проблему.

Дисертаційна робота має важливе значення для науки адміністративного права, відповідає вимогам п.п. 9, 10, 12, 13 Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 567, а її автор – заслуговує на присудження наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент:

**Доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри цивільно-правових дисциплін
Харківського національного
університету імені В.Н. Каразіна**

Ж. В. Завальна

*Згідно проф. Завальної М.В.
завідувач. Кафедри Виш. ХКУ*

